



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.12.2007
COM(2007) 806 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO E ALLA CORTE DEI CONTI EUROPEA**

**Prevenzione della frode basata su risultati operativi:
un approccio dinamico all'impermeabilità alla frode**

{SEC(2007) 1676}

1. INTRODUZIONE

La frode, la corruzione e le altre attività illecite che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea sfruttano le debolezze dei sistemi di gestione e di controllo dei fondi dell'UE o aggirano tali sistemi. Per prevenire la frode e la corruzione in tutti i settori del bilancio dell'UE, sia a livello delle entrate che delle spese¹, è quindi estremamente importante che i servizi ordinatori, coadiuvati dall'OLAF, continuino a potenziare la prevenzione della frode nell'ambito della gestione finanziaria².

La presente comunicazione espone il nuovo approccio della Commissione in materia di impermeabilità alla frode (*fraud-proofing*) della legislazione, dei contratti, nonché dei sistemi di gestione e di controllo. Essa si sostituisce alla comunicazione della Commissione sull'impermeabilità alle frodi della legislazione e della gestione dei contratti³, adottata il 7 novembre 2001 dalla Commissione con l'intento di attuare l'azione 94 del Libro bianco *La riforma della Commissione*⁴.

2. CONTESTO

2.1. L'OLAF e la riforma

L'ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) è stato creato nel 1999. Svolge la propria missione di lotta antifrode conducendo indagini in quanto ufficio indipendente, nonché contribuendo all'elaborazione della strategia antifrode dell'UE e preparando le iniziative necessarie per adottare o rafforzare la legislazione in quanto servizio della Commissione.

Nel 2000 la Commissione ha varato una riforma amministrativa⁵, nell'ambito della quale il sistema di gestione finanziaria è stato ammodernato attraverso l'ampliamento delle responsabilità degli ordinatori e il rafforzamento del loro obbligo di rendere conto.

Il Libro bianco *La riforma della Commissione* prevedeva misure per sfruttare meglio le competenze disponibili all'interno delle istituzioni, onde migliorare la prevenzione delle irregolarità e delle frodi. Questa politica di prevenzione era stata ulteriormente approfondita nella comunicazione della Commissione *Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Per un approccio strategico globale*⁶.

¹ Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1.

² Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 del Consiglio, del 13 dicembre 2006.

³ Comunicazione della Commissione sull'impermeabilità alle frodi della legislazione e della gestione dei contratti, SEC(2001) 2029 del 7.11.2001 — non pubblicato nella GU. Vedi, tuttavia, punto 3.3.

⁴ *La riforma della Commissione — Libro bianco — Parte I*, COM(2000) 200 def.

⁵ Libro bianco *La riforma della Commissione*, Parte II (Piano d'azione), del 5.4.2000, COM(2000) 200 def./2.

⁶ COM(2000) 358 def.

L'azione 94 del Libro bianco sulla riforma, "Gestione dei contratti e legislazione a prova di frode", aveva introdotto il seguente impegno:

"Per migliorare l'efficacia e l'impermeabilità alla frode del sistema vigente, ogni volta che proporranno una nuova normativa che può avere un'incidenza sul bilancio della Comunità, i servizi della Commissione saranno tenuti a chiedere all'OLAF una valutazione del rischio dei progetti presentati, durante le consultazioni interservizi. La DG Bilancio sarà assistita dall'OLAF per la revisione dei sistemi di gestione dei contratti attuati dalla Commissione (per esempio contratti standard, banche dati centralizzate sui contratti, strumenti di gestione). L'OLAF darà inoltre il suo parere sull'impermeabilità alla frode lungo tutto l'iter legislativo."

2.2. Comunicazione sull'impermeabilità alle frodi della legislazione e della gestione dei contratti

L'intento della comunicazione del 2001 sull'impermeabilità alle frodi era quello di attuare gli obiettivi previsti dal Libro bianco sulla riforma e dalla comunicazione della Commissione sull'approccio strategico globale nella lotta contro la frode. Questi prevedevano la diffusione di una cultura della prevenzione e il potenziamento della capacità degli strumenti giuridici fondamentali di contrastare la frode o qualsiasi altra attività illegale. Il meccanismo di prevenzione introdotto dalla comunicazione del 2001 riguardava due aspetti: la legislazione e la gestione dei contratti.

L'impermeabilità alle frodi della legislazione era limitata agli aspetti più vulnerabili della materia: individuando precocemente i settori di politica comunitaria più vulnerabili, si poteva orientare meglio la procedura di consultazione. La comunicazione aveva introdotto un processo di cooperazione in quattro fasi:

- (a) definizione di criteri per l'individuazione dei settori ad alto rischio;
- (b) individuazione dei settori ad alto rischio;
- (c) individuazione dei progetti legislativi che richiedono un'analisi di "impermeabilità alla frode" prima dell'adozione;
- (d) consultazione dell'OLAF a monte.

Per quanto riguarda la gestione dei contratti (il secondo aspetto della comunicazione del 2001), l'obiettivo di prevenzione della frode e delle irregolarità era perseguito su due livelli:

- (a) a livello centrale (direzione generale Bilancio), sono stati introdotti contratti di appalto e convenzioni di sovvenzione tipo e vi è stata un'armonizzazione delle clausole e delle procedure per i contratti di appalto e per le sovvenzioni: sono stati predisposti contratti e convenzioni tipo utilizzabili da tutti i servizi della Commissione e sono state pubblicate guide e linee direttrici (vademecum, circolari, ecc.);
- (b) a livello dei servizi di gestione dei contratti, sono stati sviluppati diversi strumenti, utilizzabili autonomamente dai servizi della

Commissione. Alcuni di questi strumenti presentano un interesse specifico, come i contratti tipo e le banche dati locali, interfacciate o meno con la banca dati contabile centrale della Commissione.

2.3. La necessità di un nuovo approccio in materia di impermeabilità alla frode

Gli obiettivi della procedura di impermeabilità alla frode sono stati conseguiti. L'OLAF è stata pienamente coinvolta nelle revisioni successive della legislazione applicabile all'esecuzione del bilancio dell'UE e nell'adozione degli atti di base e degli strumenti standard elaborati dai servizi della Commissione per l'esecuzione del bilancio comunitario. Per ulteriori dettagli si veda la relazione allegata sui risultati della procedura di impermeabilità alla frode.

Le più importanti disposizioni finanziarie per gli anni venturi sono già state rese a prova di frode, tramite la procedura formale di impermeabilità alla frode o la consultazione interservizi. Sono state elaborate disposizioni antifrode standard e il quadro giuridico che fissa le norme di gestione finanziaria dell'UE sta acquisendo una certa stabilità. Per questo motivo, nel contesto attuale, il meccanismo preventivo introdotto nella comunicazione del 2001 appare meno adeguato. Il nuovo approccio contribuirà inoltre agli stessi obiettivi previsti dalle norme di controllo interno per una gestione efficace, in particolare le norme 2, 7 e 8.

Inoltre, la Commissione promuove una politica di "semplificazione" con la quale intende, tra l'altro, "portare avanti l'opera di consolidamento, razionalizzazione e semplificazione delle procedure interne e dei metodi di lavoro ai fini di una maggiore efficacia e efficienza e trovare un maggiore equilibrio tra il livello di rischio e il costo dei controlli"⁷. E' quindi opportuno rendere più flessibile la consultazione dell'OLAF a monte.

3. IL NUOVO APPROCCIO

3.1. Sintesi del nuovo approccio

Il nuovo approccio in materia di impermeabilità alla frode si fonderà perlopiù sugli insegnamenti tratti dall'esperienza operativa dell'OLAF. Avvalendosi dei risultati operativi, si potrà creare un nuovo nesso tra l'esperienza sul campo e le misure adottate dalle diverse istituzioni per la prevenzione di frodi e irregolarità. L'OLAF intende fare maggiormente tesoro della conoscenza acquisita attraverso le sue attività operative e di *intelligence*, rendendola disponibile ad altri servizi della Commissione e a istituzioni e organismi dell'UE.

Nell'ambito del nuovo approccio, verranno individuati gli insegnamenti offerti dai risultati delle attività investigative e dall'analisi di *intelligence*, che saranno poi trasmessi alle autorità competenti. L'OLAF coadiuverà, ad esempio, i servizi incaricati dell'attuazione delle politiche comunitarie nell'impegno di tutelare gli interessi finanziari delle Comunità, formulando raccomandazioni atte a garantire la maggiore tutela possibile contro la frode, la corruzione e le irregolarità.

⁷

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Relazione di avanzamento della riforma della Commissione - Oltre il mandato di riforma", COM (2005) 668 def. del 21.12.2005.

Affinché questo approccio sia efficace, è necessario che le autorità o i servizi competenti diano un seguito a tali misure.

Verrà prestata un'attenzione particolare alle irregolarità e alle debolezze sistemiche, soprattutto qualora siano disponibili soluzioni dirette e non onerose (ad esempio, miglioramento dei modelli e/o dei documenti standard quali le dichiarazioni di assenza di conflitti di interesse, scambio di dati tra i diversi servizi, modifica dei vademecum, ecc.).

3.2. Miglioramenti previsti

I risultati dell'approccio modificato dell'impermeabilità alla frode dovrebbero rafforzare la capacità delle indagini di prevenire la frode, la corruzione, le irregolarità e le altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE.

Il risultato consisterà in un flusso di informazioni più proattivo e basato sull'offerta, che sarà indipendente dalle consultazioni interservizi della Commissione sulle iniziative relative alla gestione finanziaria.

L'OLAF amplierà la portata del suo sostegno agli altri servizi della Commissione offrendo un'analisi mirata basata sulle proprie attività investigative e di *intelligence*. I risultati del processo di impermeabilità alla frode saranno divulgati a tutti i servizi, le istituzioni e gli organismi dell'UE interessati (vedi punti 5.1, 5.2 e 5.3).

3.3. Disponibilità dell'attuale processo di consultazione

I servizi della Commissione potranno continuare ad avvalersi, su richiesta, dell'attuale processo di consultazione a monte sulle proposte legislative (nonché su particolari rischi specifici o problemi individuati dal servizio responsabile della proposta) previsto dalla comunicazione del 2001. Una sintesi della tipologia di strumenti soggetti a questo processo figura nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sui risultati della comunicazione del 2001, allegato al presente documento.

L'approccio della consultazione a monte sarà mantenuto per l'adozione dei contratti di appalto tipo e delle convenzioni di sovvenzione tipo. La DG Bilancio continuerà ad aggiornare i contratti e le convenzioni/decisioni di sovvenzione tipo in base all'esperienza e alle modifiche legislative, sviluppando nuovi modelli laddove necessario.

4. IL PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL NUOVO APPROCCIO

Nel quadro del nuovo approccio, le attività investigative alimenteranno il materiale da trasmettere ai servizi della Commissione, alle istituzioni e agli organismi interessati dell'UE, mentre le attività di *intelligence* effettueranno la valutazione dei rischi per l'impermeabilità alla frode a livello tematico.

Il processo di impermeabilità alle frodi e l'*intelligence* si completeranno: il primo servirà ad individuare le questioni che richiedono un trattamento tematico approfondito da svolgere con metodi di *intelligence* mentre la seconda fornirà dati utilizzabili per elaborare il materiale nel settore dell'impermeabilità alle frodi.

4.1. Un ampio ventaglio di informazioni

Il processo di attuazione dell'approccio di impermeabilità alla frode non esclude alcuna fonte di informazione.

L'OLAF valuterà le sue attività investigative in modo strutturato e pluridisciplinare, non tralasciando alcuna informazione derivante da indagini condotte a livello interno ed esterno o da altre attività operative svolte dall'OLAF.

Oltre all'obbligo giuridico di informare la Commissione e l'OLAF circa qualsiasi indicazione concreta di sospetta frode, il nuovo approccio consentirà un miglior flusso di informazioni tra gli organi di controllo. I risultati del lavoro di audit saranno inclusi nel ventaglio di informazioni, soprattutto per quanto attiene ai risultati pertinenti degli audit svolti dal servizio di audit interno (SAI). Quest'ultimo informerà l'OLAF circa potenziali irregolarità sistemiche che potrebbero comportare rischi di frode individuate nel corso dei propri audit. Anche le strutture di audit interno (*IAC- Internal audit capabilities*) e le entità di controllo a posteriori dei servizi operativi (dati del sistema contabile ABAC) dovrebbero fornire all'OLAF analoghe informazioni su potenziali irregolarità sistemiche.

Ove necessario, le relazioni e i risultati della Corte dei conti europea e i resoconti di audit delle direzioni generali ordinarie verranno ad arricchire l'analisi di impermeabilità. Questa sarà completata dalle relazioni annuali di attività e da altre relazioni gestionali in grado di evidenziare i punti vulnerabili e i provvedimenti adottati in conformità delle raccomandazioni dell'OLAF.

Nel nuovo approccio convoglieranno inoltre le informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri, tra cui gli organismi di audit e di controllo. Le irregolarità notificate dalle autorità nazionali ai sensi della legislazione comunitaria⁸ offrono indicazioni su potenziali rischi. L'analisi di impermeabilità alla frode non trascurerà neanche la giurisprudenza nazionale direttamente connessa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

4.2. Principali fasi del processo di impermeabilità alla frode

Le principali fasi del processo sono le seguenti:

- (1) raccolta delle informazioni a partire da indagini e altri risultati operativi nonché da altre fonti esterne (di cui al punto 4.1). Le informazioni raccolte da casi singoli saranno rese anonime al fine di non divulgare dati personali, riservati o sensibili;

⁸ Regolamento (CE) n. 1681/94 della Commissione, dell'11 luglio 1994, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all'organizzazione di un sistema d'informazione in questo settore (GU L 178 del 12.7.1994, pagg. 43–46) e regolamento (CE) n. 1848/2006 della Commissione relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore e che abroga il regolamento (CEE) n. 595/91.

- (2) analisi delle informazioni raccolte per individuare eventuali punti deboli o vulnerabili nella legislazione, nei contratti o nei sistemi di gestione/controllo e analisi di gruppi di casi;
- (3) identificazione di raccomandazioni volte a evitare le debolezze riscontrate o a migliorare l'impermeabilità alla frode, alla corruzione e ad altre attività illecite;
- (4) trasmissione dei risultati e delle raccomandazioni ai servizi della Commissione, alle istituzioni dell'UE e agli organismi coinvolti;
- (5) feedback dei servizi della Commissione e di istituzioni e organismi dell'UE.

5. RACCOMANDAZIONI E ALTRI STRUMENTI PER LA CONDIVISIONE DELLE INFORMAZIONI

Il processo descritto porterà all'elaborazione di raccomandazioni e informazioni in materia di impermeabilità alla frode, che saranno inviate direttamente ai servizi della Commissione, a istituzioni e organismi dell'UE interessati singolarmente o collettivamente (in particolare nell'ambito di "famiglie di politiche").

Le raccomandazioni emesse dall'OLAF non avranno un carattere vincolante. Se necessario, saranno discusse all'interno di un dialogo aperto e flessibile con i destinatari.

La loro attuazione, così come la valutazione del rapporto costi/benefici e l'onere amministrativo di tale attuazione incombono ai servizi della Commissione e a istituzioni e organismi interessati.

5.1. Applicazione caso per caso

Qualora la tutela degli interessi finanziari dell'UE richieda un'azione particolare dei servizi della Commissione, di istituzioni o organismi interessati, l'OLAF elaborerà raccomandazioni ad hoc.

Il servizio interessato sarà invitato a considerare l'adozione e/o l'attuazione di azioni adeguate al fine di eliminare o ridurre rischi specifici o debolezze individuati dall'OLAF. Inoltre, i servizi della Commissione interessati informeranno di rimando l'OLAF in merito alle azioni intraprese per prevenire un eventuale pregiudizio agli interessi finanziari dell'UE, e così saranno invitati a fare anche le istituzioni e gli organismi dell'UE.

5.2. Raccomandazioni generali e raccolta dei casi più frequenti

Anche le parti interessate avranno ampio accesso alle raccomandazioni basate sull'analisi dei rischi e sulle tipologie di frode elaborate a partire dall'esame di una serie di casi più frequenti che presentano somiglianze in termini di irregolarità. I servizi della Commissione interessati informeranno di rimando l'OLAF sui provvedimenti adottati in seguito per evitare che si verifichino simili situazioni nel quadro delle loro responsabilità, e così saranno invitati a fare anche le istituzioni e gli organismi dell'UE.

Si intende inoltre compilare una raccolta di casi (anonimizzati) che comprenda una descrizione delle tipologie di frode e di irregolarità e del loro funzionamento da divulgare ai servizi della Commissione in funzione delle esigenze conoscitive del personale (e, se del caso, ad altre istituzioni).

5.3. Guida alla prevenzione delle frodi

Nel 1995 la Commissione ha varato l'iniziativa sulla gestione finanziaria sana ed efficace (SEM 2000)⁹. Le prime due fasi intendevano migliorare la gestione finanziaria all'interno della Commissione mentre il principale obiettivo della terza fase era quello di migliorare la gestione della parte di bilancio comunitario (oltre l'80%) gestita dagli Stati membri.

La Commissione ha adottato la guida per la prova della vulnerabilità alla frode ("Guide to testing for vulnerability to fraud")¹⁰ a seguito della raccomandazione n. 7 del SEM 2000¹¹. La guida, pubblicata dal segretariato generale della Commissione, è ancora disponibile per assistere il personale della Commissione coinvolto nella gestione finanziaria e nella tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Una nuova versione della guida, pubblicata dalla Commissione sotto la responsabilità dell'OLAF, sarà ampiamente divulgata a tutte le parti interessate, compresi gli Stati membri. La guida, nella quale convoglieranno le informazioni elaborate nel corso del processo di impermeabilità alla frode, funzionerà come strumento basato sul web (*web-based*) e potrebbe, se necessario, essere suddivisa e fornita per settore o per famiglia di politiche.

5.4. Informazioni per gli organismi di controllo e di audit

Al momento dell'attuazione del nuovo approccio all'impermeabilità alla frode, si presterà particolare attenzione alle debolezze strutturali o sistemiche che non sono ancora state analizzate da organismi di audit e di controllo o non sono state individuate tramite altri controlli sistematici. Queste debolezze sistemiche o potenziali lacune dei sistemi di gestione riscontrate all'interno delle istituzioni dell'UE saranno comunicate, oltre che alla gestione, al SAI, alle strutture di audit interno (IAC) coinvolte o ai revisori interni di altri organismi e istituzioni dell'UE.

5.5. Flessibilità del nuovo approccio

Affinché possa rappresentare un ulteriore ostacolo permanente per i trasgressori e contrastare le irregolarità sistemiche, la nuova politica di impermeabilità alla frode deve essere pensata come uno strumento flessibile capace di adeguarsi rapidamente a realtà in cambiamento.

⁹ Iniziativa della Commissione "Gestione sana ed efficace" (SEM 2000): Relazione generale della Commissione europea del 1995, punto 976.

¹⁰ Doc SG/C/3/ED D96 del 6 maggio 1996, non pubblicato nella GU.

¹¹ Disponibile solo in francese, si tratta di una decisione interna emessa dai vecchi sistemi di archiviazione. Communication de la Commission adoptée sur communication de Mme Gradin. Etanchéité de la législation à la fraude: mise en œuvre de la recommandation n°7 de SEM 2000, phase 2, SEC (1996) 1802/4 du 11 Octobre 1996.

L'OLAF valuterà costantemente la necessità di ricentrare le attività di impermeabilità alla frode in determinati settori e di adeguare la procedura di analisi per ottimizzarne l'efficacia. Ciò potrebbe condurla, ad un certo punto, a concentrare la sua attività in settori specifici del bilancio dell'UE, in funzione dei rischi o delle debolezze riscontrati e delle risorse disponibili. Il processo di impermeabilità alla frode sarà inizialmente incentrato nel settore delle spese dirette.

6. CONCLUSIONI

La nuova politica di impermeabilità alla frode delineata nella presente comunicazione si prefigge di prevenire la frode e la corruzione avvalendosi degli insegnamenti tratti dalle attività investigative e da altre attività operative dell'OLAF.

I risultati di questo nuovo processo saranno inviati ai servizi della Commissione e alle altre istituzioni interessate e saranno condivisi con gli Stati membri coinvolti nella gestione e/o nel controllo delle entrate o delle spese dell'UE. I primi risultati, previsti per la seconda metà del 2008, si concretizzeranno in raccomandazioni ad hoc e nell'elaborazione di una raccolta dei casi più frequenti.

Dopo un periodo di prova di tre anni, sarà effettuata una valutazione dell'approccio delineato nella presente comunicazione.

La Commissione riferirà in merito alle attività di impermeabilità alla frode nel quadro della sua relazione annuale sulla lotta contro la frode pubblicata in conformità dell'articolo 280 del trattato.

7. ALLEGATI

- (1) Diagramma del processo.
- (2) Documento di lavoro dei servizi della Commissione sui risultati del meccanismo di impermeabilità alla frode istituito dalla comunicazione della Commissione sull'impermeabilità alle frodi della legislazione e della gestione dei contratti, adottata il 7 novembre 2001.

**PREVENTION OF FRAUD BY BUILDING ON OPERATIONAL RESULTS:
A DYNAMIC APPROACH TO FRAUD-PROOFING**

